

## TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO SAMPRATA IR TEISĖTŲ LŪKESČIŲ APSAUGOS MODELIAI EUROPOS SĄJUNGOS ADMINISTRACINĖJE ERDVĖJE

Birutė Pranevičienė \*

*Mykolas Romeris universiteto Kauno policijos fakulteto Administracinės teisės ir veiklos katedra  
Putvinskio g. 70, LT- Kaunas  
Telefonas 30 36 55  
Elektroninis paštas Birute@hydrogen.lt*

Pateikta 2007 m. kovo 31 d., parengta spausdinti 2007 m. balandžio 23 d.

**Santrauka.** Straipsnyje nagrinėjama teisėtų lūkesčių principo samprata, šio principo genezė ir raida, santykis su kitais administracinės teisės principais.

Straipsnį sudaro įvadas, keturios dalys ir išvados. Pirmojoje dalyje aptariama teisėtų lūkesčių principo samprata ir raidos istorija. Teisėtų lūkesčių principo atsiradimas siejamas su Vokietijos viešąja teise. Čia šis principas vadinamas „*Vertrauensschutz*“. 1970–1980 m. šį principą pradėjo taikyti Europos Teisingumo Teismas. Teisėtų lūkesčių principas apsaugo interesus asmens, kuriam teisinė sistema teikia vilčių, kad, veikdamas teisėtai, jis pasieks tam tikrų rezultatų.

Antrojoje dalyje atskleidžiamas teisėtų lūkesčių principo santykis su kitais fundamentaliaisiais principais: teisės viešpatavimo, proporcingumo, teisinio tikrumo. Atskleidžiamos problemos, kylančios derinant teisėtų lūkesčių apsaugos principą su nediskriminavimo principu.

Trečiojoje dalyje pristatoma teisėtų lūkesčių principo doktrinos raida Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, išskiriamos situacijos, kai individo lūkesčiai laikomi teisėtais ir pagrįstais, nurodomos sąlygos, galinčios turėti įtakos lūkesčiams atsirasti, tai pat aptariamos situacijos, kai individo lūkesčiai nėra teisėti.

Ketvirtojoje dalyje aptariami galimi teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai: procedūrinis esminis ir kompensacinis.

**Pagrindinės sąvokos:** teisėti lūkesčiai, administracinės teisės principai.

### IVADAS

Administracinės teisės principai labai reikšmingi priimant administracinius sprendimus, juos vertinant, atliekant administracijos veiksmų teisėtumo kontrolę. Kai kurių autorių nuomone, „principų vertę didina ir tai, kad jie yra administracinę teisę stabilizuojantis faktorius“ [1, p. 125].

Kodėl administracinės teisės principai tokie svarbūs kiekvienoje šiuolaikinėje valstybėje? Pastebima, kad administracija atlieka vis daugiau funkcijų, ir atitinkamai vis daugiau jos priimamų sprendimų vienaip ar kitaip paliečia individus. Administracijos ne tik plati veikla, jai taip pat suteikta ir nemažai galių, todėl atsiranda tikimybė, kad jos sprendimai individo atžvilgiu

gali būti neteisingi. Todėl administracinės teisės principai turėtų tapti pagrindiniu modernios administracinės teisės instrumentu, galinčiu užtikrinti administracijos veiklos tikslumą ir racionalumą.

Lietuvai įsiliejus į Europos administracinę erdvę, kai kurie administracinės teisės principai įsitvirtina Lietuvos teisinėje sistemoje. Todėl šie principai sąlyginai galėtų būti vadinami „naujais“, nes tiek administruojant, tiek teismuose jie taikomi neseniai.

Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad Lietuvoje nėra nusistovėjusios administracinės teisės principų koncepcijos ir klasifikavimo sistemos. Kai kurie autoriai mano, jog fundamentaliųjų (arba kitaip vadinamų bendrųjų) Lietuvos administracinės teisės principų sistemą sudaro šie principai: įstatymų viršenybė, teisingumas, protinumas, viešumas, kontrolė ir atsakomybė [1, p. 128]. Užsienio šalių mokslininkai fundamentaliems administracinės teisės principams priskiria, pavyzdžiui, teisė-

\* Mykolas Romeris universiteto Kauno policijos fakulteto Administracinės teisės ir veiklos katedros vedėja, doc. dr.

tų lūkesčių, proporcingumo, subsidarumo ir kitus principus, kurie yra tarsi vektoriai, kreipiantys arba turintys pakreipti tiek administracinės teisės sistemos, tiek administracinės jurisprudencijos, tiek ir viešojo administravimo praktikos raidą viena kryptimi.

Šio straipsnio tikslas – pristatyti vieną iš palyginti neseniai į Lietuvos administracinę teisę įsiliejusių principų – t. y. teisėtų lūkesčių principą, atskleisti šio principo sampratą, genezę, santykį su kitais administracinės teisės principais, išanalizuoti, kaip šis principas taikomas Europos Teisingumo Teisme bei pristatyti galimus teisėtų lūkesčių apsaugos modelius.

Rengiant šį straipsnį buvo taikomi šie tyrimo metodai:

- istoriniu buvo atskleista teisėtų lūkesčių principo sampratos raida,
- lyginamuoju buvo analizuojamos teisėtų lūkesčių principo sampratos ir taikymo ypatybės Vokietijos, Anglijos ir Europos Sąjungos teismuose,
- kokybinės analizės metodas taikytas nagrinėjant teismų praktiką, bylas, kuriose susiformavo teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai.

## 1. TEISĘTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO SAMPRATA IR GENEZĖ

Teisėtų lūkesčių principas atsirado Vokietijos viešajame teiseje. Vokietijos administraciniai teismai teisėtų lūkesčių (*vertrauensschutz*) principą taikė nagrinėdami administracinius ginčus [2, p. 65]. Šis principas kildinamas iš Vokietijos Federacinės Respublikos pagrindinio įstatymo 20 str. [3]. Pagrindinės šio principo apsaugos nuostatos įtvirtintos Administracinio proceso įstatyme (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) [4, 48–49 str.].

Anglijos teisinėje sistemoje teisėtų lūkesčių principas nėra įtvirtintas įstatymuose, o šiuolaikinės „teisėtų lūkesčių“ termino ištakos siejamos su Lordo M. R. Denningo nuomone, išreikšta 1968 m. byloje „*Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*“ [5]. Šioje byloje buvo svarstomas klausimas, ar nebuvo pažeistos JAV piliečio, kuris buvo atvykęs į Jungtinę Karalystę studijuoti, teisės. Pasibaigus jo vizos galiojimo laikui, ši nebuvo pratęsta. Ir jam net nebuvo suteikta galimybė būti išklausytam. Nors Anglijos teiseje labai daug dėmesio skiriama vadinamajam išklausymui (*hearing*), tačiau šiuo atveju teisėjas nurodė, jog teisė būti išklausytam galėjo būti suteikta tik tuomet, jei įstatyme būtų numatyta tokia asmens teisė, arba būtų pažeistos jo turtinės teisės, arba asmuo turėtų teisėtą lūkestį, į kurį atsižvelgiant būtų neteisinga priimti sprendimą, neleidžiant jam išsakyti savo argumentų. Tačiau Lordo Denningo nuomone, šiuo atveju teisėti lūkesčiai būtų pažeisti tuomet, jeigu leidimas likti šalyje būtų panaikintas dar nesibaigus jo galiojimo laikui. Terminas „teisėti lūkesčiai“ šioje byloje yra tarsi atskirtas nuo paties teismo sprendimo ir paminėtas tik tarp kitko, tačiau ši *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* byla dažnai laikoma teisėtų lūkesčių anglų teiseje atsiradimo pamatu, nors šios sąvokos prasmė, kurią Lordas Denningas jai suteikė, skiriasi nuo jos prasmės Europos teiseje. *Schmidt v. Secre-*

*tary of State for Home Affairs* byloje teisėtų lūkesčių sąvokos esmė buvo siejama su tolesnės procedūrinės apsaugos pareiškėjams suteikimu, jei jų leidimai būtų atšaukti anksčiau nei nustatytas šių galiojimo laikas. Taigi Lordo Denningo pavartota frazė buvo siejama su procedūrinio teisingumo užtikrinimu, numatant individo teisę būti išklausytam, net jei ši teisė neįtvirtinta įstatymu.

1970–1980 m. šis principas pradėtas taikyti ir Europos Bendrijos teiseje. Ilgainiui teisėtų lūkesčių principas buvo pripažintas bendroju (fundamentaliu) administracinės teisės principu [6, p. 41].

J. Usheris teigė, kad, kai Europos Teismas nusprendė taikyti „*vertrauensschutz*“ principą, sąvoka buvo išversta į prancūzų (teismo) kalbą – „*protection de la confiance legitime*“. Vėliau iš prancūzų kalbos ji buvo išversta į anglų kalbą – „*legitimate confidence*“ – teisinis tikrumas (pasitikėjimas), o dar vėliau – dėl žodžio „*confidence*“ prasmės anglų teiseje [7, p. 64] pakeista į „*teisėtus lūkesčius*“.

Pasak S. J. Schonbergo, „teisėti lūkesčiai reiškia, kad kiekvienas individas, dėl administracijos veiksmų turintis tam tikrų lūkesčių, gali reikalauti, jog tie lūkesčiai būtų įgyvendinti, nebent būtų kokių įtikinamų argumentų, nepaprastų viešojo intereso apsaugos priežasčių, dėl kurių minėtų lūkesčių įgyvendinti nėra galimybės“ [8, p. 7].

Teisėti lūkesčiai – tai asmens tikėjimas savo veiklos teisėtumu ir tikėjimasis gauti teisėtų rezultatų. Teisėti lūkesčiai – tai atitinkama teisėta veikimo priemonė, kurią taikant pagrįstai tikimasi teisėtos pasekmės. Teisėta pasekmė – teisės aktuose numatytas atitinkamo veikimo rezultato legalumo įvertinimas. Tai yra valstybės teisės normose išreikštas įsipareigojimas jos piliečiams netaikyti sankcijų už tam tikrą veikimo būdą ir jo pasekmes laikyti visuotinai priimtiniomis ir siektinomis. Kitaip sakant, tai yra asmens veikimo laisvės būdų bei siekių teisėtumo išankstinis nustatymas.

Teisėtų lūkesčių principas padeda išspręsti pagrindinį konfliktą tarp siekio apsaugoti individo pasitikėjimą, nulemtą administraciniais sprendimais, ir administratorių poreikio siekti besikeičiančių politinių tikslų [8, p. 7]. Šis principas taip pat reiškia, kad lūkesčiai kyla dėl administracinio elgesio ir gali turėti teisinių pasekmių. R. Thomo nuomone „Arba administracija turi gerbti tuos lūkesčius, arba pateikti įtikinamus argumentus, kodėl viešajam interesui turėtų būti teikiamas prioritetas“ [6, p. 41].

Asmuo gali turėti teisėtų lūkesčių ir dėl netinkamų administracijos veiksmų: pvz., vykdomosios valdžios institucijų pareigūnai gali netiksliai išaiškinti teisės normas, o tai teisės subjektui gali sukelti tam tikrus teisėtus lūkesčius, nulemti, kaip jis pasiels. Galimos įvairios situacijos priežastys: neaiškios, galbūt tarpusavy nesuderintos teisės normos, arba valdžios institucijos neturi atitinkamų administracinių gebėjimų suprantamai ir teisingai išaiškinti asmenims teisės normos prasmę ir kitos.

Kiekvieną kartą, siekiant išsiaiškinti, ar asmuo turi teisėtų lūkesčių įgyvendinti tam tikrą subjektyvią teisę,

reikia atsakyti į tokius klausimus: ar buvo pagrindas teisėtiems lūkesčiams atsirasti; ar asmuo tikrai tikėjosi tam tikro veiklos rezultato teisėtumo; ar asmens tikėjimąsi verta apsaugoti; ir svarbiausia, ar kiekvienas normalus, racionaliai mąstantis asmuo (*reasonable person*)<sup>1</sup> tokioje situacijoje būtų taip pat supratęs atitinkamą teisės normos reikalavimą ir atitinkamai veikęs, siekdamas teisėtų lūkesčių?

Be abejo, kaip asmuo, neįvykdyęs savo sutartinių įsipareigojimų, negali tikėtis teisėtų lūkesčių, kad kita sutarties šalis įvykdys jos sutartinius įsipareigojimus, taip ir viešojo administravimo srityje asmuo, neatlikęs teisinės pareigos, negali tikėtis, kad administracija patenkins jo teisėtus lūkesčius.

Mūsų nuomone, teisėtų lūkesčių ir pagrįstų lūkesčių prasmė – ta pati. Tai reiškia, kad lūkestis yra pagrįstas, jeigu normalus protingas žmogus (*reasonable person*) tokiomis pat aplinkybėmis elgdamasis sąžiningai tikėtusi tokio lūkesčio.

## 2. TEISŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO SANTYKIS SU KITAIS TEISĖS PRINCIPAIS

Teisėtų lūkesčių principas glaudžiai susijęs su teisės viešpatavimo principu (*the Rule of Law*), kuris išplėtotas anglosaksų teisinėje tradicijoje. Oksfordo universiteto profesorius W. Wade pabrėžia, jog nerašytinė Didžiosios Britanijos konstitucija remiasi teisės viešpatavimo principu (*the Rule of Law*), o šis principas labiausiai išreiškiamas administracinės teisės srityje [9, p. 20]. Pasak V. Dicey, „pagrindinį konstitucijos principą sudarantis teisės viešpatavimas, ... pirmiausia reiškia įprastinio įstatymo, kaip atsvaros despotiškos valdžios įtakai, visišką viršenybę ar pranašumą, atimantį iš valdžios despotiškumo galimybę. (...) Be to, tai reiškia lygybę įstatymo atžvilgiu arba visų socialinių sluoksnių viena priklausomybę nuo šalies taikomo bendrųjų teismų įprastinio įstatymo (...)“ [10, p. 140].

Kaip mano W. Wade, svarbiausi yra šie teisės viešpatavimo aspektai: teisėtumas, valdymo institucijų galių ribojimas, teisės aktų tikrinimas nepriklausomuose teismuose, privilegijų neleistinumas, atgalinio teisės veikimo negalimumas (esant tam tikroms išimtimis), nekaltumo prezumpcija [9, p. 21].

Kontinentinėje Europoje teisės viešpatavimo principas žinomas kaip *Rechtsstaat*, kuris išplėtotas Vokietijos jurisprudencijoje. Pagal šią doktriną valstybės valdžios galios yra ribojamos, siekiant apsaugoti piliečius nuo savavališkų valdingų įgaliojimų naudojimo [11]. Kaip teigia prof. H. Siedentopf, „*Rechtsstaat* reiškia, kad valstybė grindžiama teisingumo idėja, kuri garantuoja tam tikras neatimamas piliečių teises“ [12, 3 p.]

Tiek *Rule of Law*, tiek *Rechtsstaat* doktrinos Lietuvos teisės moksle siejamos su teisinės valstybės principu, kuris, kaip ne sykį pažymėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, įtvirtintas Lietuvos Respublikos

Konstitucijos preambuleje ir iš kurio išvedami labai reikšmingi Lietuvos teisės sistemai principai, tarp jų ir teisėtų lūkesčių principas.

Teisinėje valstybėje teisėtų lūkesčių principas taikomas norint užtikrinti, kad viešajame administravime būtų siekiama tikslų, kuo labiau saugančių individų lūkesčius. Teisė tokiu atveju padeda pasiekti pusiausvyrą tarp viešojo intereso ir individų lūkesčių. R. Thomas, kalbėdamas apie Europos Teisingumo Teismo tikslus, nurodė, jog „Teismas prisideda prie Bendrijos administracijos politikos tikslų siekimo. Kartu jis saugo nuo per daug uolios politikos, galinčios turėti įtakos individų atžvilgiu priimant neteisingus sprendimus“ [6, p. 42]. Taigi teisėtų lūkesčių principas glaudžiai susijęs su *proportioningumo* principo įgyvendinimu. Jie vienas kitą tarsi papildo, padeda tinkamai išspręsti konkretų administravimo veikloje iškilusi klausimą. Proportioningumo principas nurodo administracijos veiksmų ribas, todėl administracija gali priimti asmens teises ribojantį sprendimą, tik jeigu:

- a) tai būtina, siekiant tam tikro teisėto tikslo;
- b) taikomos priemonės yra tapačios (proportioningos);
- c) dėl administracijos sprendimo individui pernešytų nepadaugėja prievolių [12, p. 8].

Be to, teisėtų lūkesčių principas labai artimas ir *teisinio tikrumo* principui, kuris piliečiui suteikia galimybę numatyti liečiančius jį valstybės veiksmus ir paskatinti juos atitinkamai.

Teisinis tikrumas ir teisėti lūkesčiai yra susijusios vertybės. Jos kartu turi užtikrinti saugumą ir nuspėjamumą. Tačiau teisėtų lūkesčių principą derėtų atskirti nuo teisinio tikrumo principo. Europos Teisingumo Teismas, taikydamas teisinio tikrumo principą, pažymėjo, kad „negali būti jokios abejonės dėl tuo metu toje teritorijoje taikomo teisės akto ir atitinkamai dėl tam tikrų veiksmų ar aktų teisėtumo ar neteisėtumo“ [13]. Kitaip sakant, šis principas užkerta kelią retroaktyviai taikyti teisę, ypač kai tai susiję su teisės aktais, nustatančiais tam tikras sankcijas.

Teisinis tikrumas yra objektyvi vertybė, kuriai užtikrinti labai aiškiai reglamentuojamas teisėkūros procesas tiek Europos Sąjungoje, tiek ir valstybėse narėse. Tuo tarpu Anglijos teisėje teisinis tikrumas gana aiškiai atskiriamas nuo teisėtų lūkesčių: „teisiniai lūkesčiai atsiranda kaip administracijos veiksmų rezultatas ir turi įtakos tik tam tikriems specifiniams administracijos ir individo santykiams“ [6, p. 45].

Teisės viešpatavimo, teisinio tikrumo bei proportioningumo principai ne tik kad neprieštarauja teisėtų lūkesčių principui, bet dar ir jį papildo. Tačiau, derinant teisėtų lūkesčių principo apsaugą su nediskriminavimo principu, kyla problemų. Neretai tokia problema iškyla apsisprendus valstybėje iš esmės keisti reguliavimą vienoje ar kitoje srityje. Mėginant išvengti retroaktyvaus teisės taikymo bei siekiant apsaugoti asmenų teisėtus lūkesčius, gali kilti pavojus, jog tie asmenys, kuriems jau bus taikomas naujas teisinis reguliavimas, jausis diskriminuojami, lyginant su tais, kuriems naujas teisinis reguliavimas nebus taikomas.

<sup>1</sup> Bendrosios teisės tradicijoje sukurta hipotetinio „protingo asmens“ („*reasonable person*“) doktrina. Toks asmuo yra tarsi eilinis, racionaliai mąstantis, protingas žmogus ([http://en.wikipedia.org/wiki/Reasonable\\_person](http://en.wikipedia.org/wiki/Reasonable_person)).

### 3. TEISŲ LŪKESČIŲ PRINCIPAS EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖJE

Europos Teisingumo Teismas teisų lūkesčių principą pirmą kartą paminėjo 1978 m. byloje *A. Töpler & Co. GmbH v. Commission* [14]. Ir nors šioje byloje nebuvo pripažinta, kad buvo pažeisti ieškovo teisėti lūkesčiai, tačiau Europos Teisingumo Teismas rėmėsi šiuo principu. Teismas pripažino, kad teisėti lūkesčiai galioja kiekvienam, kas atsidūrė situacijoje, paskatinusioje puoselėti tam tikrus lūkesčius dėl administracijos tam tikrų veiksmų. Tačiau šis principas saugo tik tokius lūkesčius, kurie objektyviai yra sukelti administracijos veiksmų, o ne tokius, kurie kilo iš individo subjektyvių vilčių. Kitaip sakant, šis principas susijęs su pasitikėjimu administracija, o ne su lūkesčiais, kad individo prisiimta rizika pasiteisins. Todėl Europos Teisingumo Teismas pažymėjo, kad principas negali tapti savarankiška individo pretenzija, ji teisėta esant konkrečiam administracijos elgesiui.

Dar viena teisų lūkesčių principo interpretacija pateikta byloje *Mulder and others v. Council and Commission* [15]. Daugelį metų Europos pieno rinkoje buvo perprodukcija, todėl 1977 m. Taryba patvirtino priemones, skirtas sureguliuoti pieno sektorių ir išspręsti pertekliaus problemą. Vieno reglamento tikslas buvo paraginti ilgainiui nutraukti pieno gamybą [16]. Jeigu pieno gamintojas penkeriems metams sutinka nutraukti pieno gamybą, jam suteikiamos tam tikros kompensacijos. Keletas pieno gamintojų sutiko sustabdyti pieno gamybą. Tačiau tai neišsprendė pieno pertekliaus problemos, todėl Taryba patvirtino dar griežtesnes priemones [17]. Jos numatė, jog, viršijus kvotą, pieno gamintojas privalo sumokėti mokestį. O pieno kvota buvo apskaičiuojama pagal praėjusių metų pieno produkcijos kiekį [18]. Taigi Mulderis ir kiti pieno gamintojai, kurie penkeriems metams sutiko nutraukti pieno gamybą, nusprendė ją atnaujinti ir kreipėsi dėl kvotos nustatymo. Tačiau buvo atsisakyta nustatyti kvotą, nes 1983 m. (t. y. praeitais metais) jis negamino pieno. O be numatytos kvotos už kiekvieną pagaminto pieno litrą tektų mokėti perprodukcijos mokestį. Todėl Mulderis kreipėsi į Teismą, teigdamas, kad ši kvotos nustatymo schema pažeidžia jo teisėtus lūkesčius. Teismas argumentavo, kad gamintojas, kuris liovėsi gaminti, o vėliau atnaujino pieno gamybą, negali tikėtis tai daryti, esant lygiai tokioms pačioms rinkos sąlygoms, kokios egzistavo tuomet, kai jis nustojo gaminti. Tačiau ieškovas galėjo teisėtai tikėtis atnaujinti gamybą be apribojimų, motyvuodamas tuo, kad jis buvo skatinamas sustabdyti pieno gamybą. „Jeigu toks gamintojas, kaip šioje byloje, buvo Bendrijos skatinamas tam tikromis priemonėmis atitinkamam laikui dėl bendro intereso sustabdyti gamybą, jis gali teisėtai tikėtis netapti subjektu, kuriam bus taikomi apribojimai dėl to, kad jis pasinaudojo Bendrijos suteiktomis galimybėmis“. Taigi Teismas panaikino šią taisyklę kaip pažeidžiančią gamintojo teisėtus lūkesčius. Tačiau Teismas pabrėžė, kad negalima apeliuoti į teisėtus lūkesčius, kai kalbama apie normalius prekybos nuostolius.

Ši byla rodo, kad Teismas rūpinasi, jog Bendrija politikos tikslų siektų sąžiningai ir teisingai. Dėl pieno negaminimo gamintojams situacija tapo nepalanki, taikant tam tikras skatinimo priemones, todėl, įgyvendindamos naują rinkos reguliavimo politiką, Bendrijos institucijos turėjo atsižvelgti į gamintojų lūkesčius. Palaidydamas pareiškėjo teisėtus lūkesčius, Teismas nesiekė panaikinti naują politiką arba ją pakeisti. Jo tikslas buvo, kiek įmanoma, apsaugoti išpareigojimus vykdžiusių gamintojų specialią padėtį.

Teisėti lūkesčiai taip pat gali būti susiję ir su administracine veikla. 1987 m. byloje *SpA Ferriere San Carlo v Commission of the European Communities* [19] Europos Teisingumo Teismas pripažino negaliojančiu Komisijos sprendimą skirti baudą pieno gamintojui už produkcijos kvotos viršijimą. Gamintojas kvotą viršijo, nes iki tol Komisija toleravo tai, kad buvo turima papildomų produkcijos atsargų. Gamintojas pasitikėjo iki tol dvejus metus egzistavusiomis sąlygomis, todėl, teismo nuomone, jam kilo teisų lūkesčių.

Teisėti lūkesčiai gali kilti ir dėl administracijos veikimo. Jei administracija atidėlioja sprendimą gana ilgą laiką, tai gali sukelti teigiamo sprendimo lūkesčius. Pavyzdžiui, kartą Europos Komisija užtruko 26 mėnesius, sprendama, ar valstybės narės subsidija buvo gauta teisėtai. Europos Teismas tikėjosi, kad bus pripažinta, jog pagalba valstybei suteikta teisėtai [20]. Tačiau jeigu institucijos delsimas bent kiek priklausė nuo paties asmens, kitaip sakant, jeigu pareiškėjas taip pat iš dalies atsakingas dėl sprendimo vilkinimo, jo lūkesčiai nebus laikomi pagrįstais ir teisėtais. Taip buvo nuspręsta byloje *Italy v. Commission* [21].

Praėjusio amžiaus aštuntajame dešimtmetyje teisų lūkesčių principas pradėtas taikyti sprendžiant bylas, susijusias su pinigineis kompensacijomis dėl valiutos kurso pokyčio. Valiutų kursai svyruoja dažnai, todėl ir Bendrija turėjo reaguoti greitai. Europos Teisingumo Teismas nustatė griežtus reikalavimus prekybininkams, siekiantiems, kad jų lūkesčiai būtų pripažinti pagrįstais. Sąmoningas ir apdairus verslininkas privalo atsižvelgti į sunkiai nuspėjamą situaciją ir apie galimus pokyčius turėti kiek įmanoma daugiau informacijos [22].

Taigi teisų lūkesčių principą ES teisėje įtvirtino Europos Teisingumo Teismas. Teisų lūkesčių principas gali būti taikomas daugelyje situacijų, todėl Europos Teisingumo Teismas nustatė griežtus standartus tiems, kurie kreipiasi dėl šio principo pažeidimo. Pareiškėjas gali skųstis dėl tam tikrų administracijos veiksmų, nesutampančių su jo lūkesčiais, kurie, jo nuomone, yra pagrįsti. Tačiau kartais administracija tiesiog priversta atlikti kai kuriuos pakeitimus. Todėl Europos Teisingumo Teismas yra pareiškęs, kad gins tik tuos lūkesčius, kai pokyčiai negalėjo būti pagrįstai numatyti. Net jei pareiškėjo lūkesčiai pagrįsti, administracija gali argumentuoti, jog viešieji interesai yra viršesni. Teismas sprendžia, kiek tie konkretūs lūkesčiai verti apsaugos, atsižvelgiant į politikos pokyčius. Pretenzija bus patenkinta tik tuomet, jei administracijos įgyvendintos naujovės yra neabejotinai neracionalios, ir ji akivaizdžiai neatsižvelgė į individo lūkesčius.

#### 4. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ APSAUGOS MODELIAI: ESMINĖ, PROCEDŪRINĖ IR KOMPENSACINĖ TEISĖTŲ LŪKESČIŲ APSAUGA

Tam, kad išsiaiškintume, kaip turėtų būti modeliuojama teisėtų lūkesčių apsauga, turėtume pirmiausia atsakyti į tokius klausimus:

1. kodėl administracinė teisė apskritai turėtų saugoti individo lūkesčius?
2. kaip administracinė teisė turi ir gali saugoti individo teisėtus lūkesčius?

Manoma, jog lūkesčiai turi būti apsaugomi tam, kad būtų pasitikima administracija ir valstybe. Pasitikėjimas yra socialinio gyvenimo esmė. Teisėtų lūkesčių užtikrinimas – specifinių individų ir administracijos santykių tikrumo ir nuspėjamumo prielaida. Juk joks verslininkas negalėtų veikti, jei bent kiek nepasitikėtų aplinka, kurioje veikia. Teisėtų lūkesčių apsaugos principą galima įvardyti kaip vieną pagrindinių teisės principų, sudarantį sąlygas asmeniui pasitikėti valstybe bei jos teise. Valstybė visada yra suinteresuota tuo, kad žmonės ja pasitikėtų, o abipusis pasitikėjimas visada skatina pažangą. Todėl teisėtų lūkesčių apsaugos principas nustato valstybės, taip pat valstybės valdžią įgyvendinančių bei kitų valstybės institucijų pareigą laikytis valstybės prisiimtų įsipareigojimų taip, kad nenukentėtų asmenų interesai. Valstybės ir asmens santykius reglamentuoja administracinė teisė. Iš čia ir kyla jos pareiga saugoti individo teisėtus lūkesčius.

Kokios galėtų būti situacijos, kai iš tiesų atsiranda teisėti lūkesčiai? Įsivaizduokime tokią situaciją, kad pilietis X kreipėsi į atitinkamą pareigūną, įgaliotą prižiūrėti statybas, ir buvo informuotas, kad jam bus išduotas leidimas pastatyti papildomą namo aukštą, jeigu jis pateiks formalią paraišką ir projektą. Kas atsitiks, jeigu administracija vėliau pakeis savo nuostatą ir nuspręs, kad iš viso negalima statyti papildomo aukšto?

Tokiu ir panašiais atvejais, S. J. Schonbergo nuomone, iškyla konfliktai tarp „administravimo viešojo intereso labui“ ir tarp „sąžiningumo individo atžvilgiu“ [2, p. 2]. Todėl kiekvienas sprendimas, esant tokiai situacijai, pažeistų kieno nors interesus. Jei planavimo institucija leistų piliečiui X pastatyti papildomą aukštą, tai prieštarautų naujai administravimo politikai, kuria siekiama apsaugoti viešąjį interesą, taip pat pažeistų kaimynų interesus. Tačiau jeigu institucija atsisakytų duoti leidimą, tuomet tai nuviltų lūkesčius, kuriuos jie savo veiksmais anksčiau suteikė piliečiui X, ir taip pat dėl to pilietis X galėtų patirti finansinių nuostolių.

Kaip šie interesai turėtų būti suderinti? Kaip ir kojomis aplinkybėmis administracinių sprendimų suteikti lūkesčiai yra teisėti ir turi būti įgyvendinami?

Šis klausimas sulaukė daugybės kontraversiškų teisininkų nuomonių. Jas apibendrinus būtų galima išskirti tris skirtingus požiūrius:

1. Svarbiausia užtikrinti **procedūrinę** teisėtų lūkesčių apsaugą. Tai galėtų būti įgyvendinama šitaip: turėtų būti svarstomas piliečio X klausimas, jam turėtų būti leista pateikti argumentus,

kodėl, priimant sprendimą, jam turėtų būti daroma išimtis, o administracija galėtų pateikti savo argumentus, kodėl negalima padaryti išimties.

2. Svarbiausia užtikrinti **esminę** teisėtų lūkesčių apsaugą. Tai galėtų būti pasiekta leidžiant piliečiui X, atsižvelgus į pirminį administracinės institucijos leidimą, atlikti rekonstrukciją.
3. Svarbiausia užtikrinti **kompensacinę** (atlyginamąją) teisėtų lūkesčių apsaugą. Šiuo atveju piliečiui X turėtų būti kompensuotos jo, rengiant projektą ir paraišką, patirtos išlaidos, nes jis pasiklio vė pradiniams administracijos teiginiais.

Pasitaiko ir tokių nuomonių, jog lūkesčiai negali būti tolygiai apsaugomi vien tik remiantis vieninteliu modeliu: reikia taikyti procedūrinę, esminę ir kompensacinę teisėtų lūkesčių apsaugą.

Angliškoji teisėtų lūkesčių apsaugos koncepcija pasikliauja procedūrine apsauga. Kompensacinė teisėtų lūkesčių apsauga taikoma retai. Labiausiai šis modelis taikomas Prancūzijoje. Europos Sąjungoje dominuoja esminė teisėtų lūkesčių apsauga.

#### IŠVADOS

1. Teisėtų lūkesčių principas, kurio ištakos siejamos su Vokietijos viešąja teise, tapo fundamentaliu administracinės teisės principu, pripažįstamu ir taikomu ne tik atskirose valstybėse, bet ir Europos Sąjungoje. Europos Teisingumo Teismas teisėtų lūkesčių principą taiko jau beveik tris pastaruosius dešimtmečius.

2. Kai kuriose valstybėse pagrindinės teisėtų lūkesčių principo apsaugos nuostatos įtvirtintos įstatimuose, kitose – taikomos teismų praktikoje. Europos Sąjungos teisėje teisėtų lūkesčių principą savo veikla įtvirtino Europos Teisingumo Teismas.

3. Teisėtų lūkesčių principas apsaugo asmens, kuriam teisinė sistema teikia galimybę tikėti, kad jis pasieks tam tikrų rezultatų, jeigu veiks teisėtai, interesus. Teisėtų lūkesčių principas neatsiejamas nuo teisės viešpatavimo principo (*the Rule of Law, Rechtsstaat*). Jis labai artimas teisinio tikrumo principui, glaudžiai susijęs su proporcingumo principu. Teisinėje valstybėje teisėtų lūkesčių principas taikomas siekiant, kad viešojo administravimo tikslas būtų kiek galima labiau saugoti individų lūkesčius.

4. Problemiškai teisėtų lūkesčių principo apsauga derinama su nediskriminavimo principu: mėginant išvengti retroaktyvaus teisės taikymo bei siekiant apsaugoti asmenų teisėtus lūkesčius, kyla pavojus, jog tie asmenys, kuriems jau bus taikomas naujas teisinis reguliavimas, jausis diskriminuojami, lyginant su tais, kurių teisėtiems lūkesčiams įgyvendinti bus teikiama pirmenybė, jiems naujas teisinis reguliavimas nebus taikomas.

5. Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje teisėti lūkesčiai ginami, jei asmens lūkesčiai yra objektyviai pagrįsti: jie turi būti paremti konkrečiu administracijos elgesiu. Galima išskirti tokius atvejus, kai Teismas pripažįsta asmens lūkesčius teisėtais ir vertais apsaugos: a) kai asmuo yra tam tikromis priemonėmis ska-

tinamas dėl bendro intereso priimti atitinkamą sprendimą (pvz., tam tikram laikotarpiui nutraukti gamybą), vėliau jis gali teisėtai tikėtis, jog dėl minėto sprendimo jam nebus taikomi apribojimai; b) kai tam tikrą laikotarpį vyrauja tam tikros administracinės nuostatos, kuriomis subjektas pasitiki ir tikisi, jog tai ilgalaikis procesas; c) kai administracija gana ilgai nepriima sprendimo, kitaip sakant, administracijos neveikimas taip pat gali sukelti teigiamo sprendimo lūkesčius.

6. Išskiriami šie teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai: a) procedūrinė, b) esminė ir c) kompensacinė teisėtų lūkesčių apsauga. Procedūrinio teisėtų lūkesčių apsaugos modelio esmė – užtikrinti procedūrinį teisingumą, svarstant klausimą, susijusį su individo lūkesčiu. Esminio teisėtų lūkesčių apsaugos modelio tikslas – užtikrinti intereso, dėl kurio individas turi pagrįstų lūkesčių, įgyvendinimą. Kompensacinio teisėtų lūkesčių apsaugos modelio esmė – atlyginti individui patirtą žalą dėl neįgyvendinto intereso, į kurį asmuo turėjo teisėtų lūkesčių.

## LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

1. **Andriuškevičius A.** Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
2. **Schwarz K. A.** Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip. Eine Analyse des nationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und der Beziehungen zwischen beiden Rechtskreisen, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Vol. 87. Baden-Baden: Nomos, 2002.
3. **Vokietijos** Federacinės Respublikos pagrindinis įstatymas. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: [http://www.bundestag.de/Parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg.html].
4. **Vokietijos** Federacinės Respublikos Administracinio proceso įstatymas. Verwaltungsverfahrensgesetz: [http://bundesrecht.juris.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006803301].
5. **Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs** [1968 S. No. 4261]: [http://law.hku.hk/hkadmlawsb/admlawcases/schmidt.htm].
6. **Thomas R.** Legitimate expectations and proportionality in administrative law. – Oxford: Hart Publishing, 2000.
7. **Usher J. A.** Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
8. **Schonberg S. J.** Legitimate expectations in administrative law. – Great Britain, Oxford: University Press, 2000.
9. **Wade W.** English Administrative Law, 9th edition. – Oxford: University Press, 2004.
10. **Dicey A. V.** Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
11. Rechtsstaat: [http://en.wikipedia.org/wiki/Rechtsstaat].
12. **Siedentopf H. Sommermann K. P., Hanshild Ch.** The Rule of Law in Public Administration: the German Approach. – Speyer, 1993.
13. Case C-331/88, *R. v. Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa* [1990], ECR I-4023.
14. Case 112/77 *August Töpfer & Co. GmbH v Commission of the European Communities*: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61977J0112#I2].
15. Joined cases C-104/89 and C-37/90, *Mulder and others v. Council and Commission*, [1992] ECR I-3061.
16. Regulation No. 1078/77 (OJ 1977 L131/1).
17. Regulation No. 856/84 (OJ 1984 L90/10).
18. Regulation No. 857/84 (OJ 1984 L90/13).
19. Case 344/85, *SpA Ferriere San Carlo v. Commission of the European Communities* [1987], ECR 4435.
20. Case 127/80, *Grigan v. Commission* [1982], ECR 869.
21. Case C-303/88, *Italy v. Commission* [1991], ECR I-1433.
22. Joined cases 95 to 98/74, 15 and 100/75, *Union Nationale des Cooperatives Agricoles de Cereales v. Commission and Council*.

## THE CONCEPTION OF THE PRINCIPLE OF LEGITIMATE EXPECTATIONS AND THE MODELS OF THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

**Birutė Pranevičienė \***

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

The article analyses the conception of legitimate expectations, also the genesis and development of this principle and its relations with other principles of administrative law.

The article consists of the introduction, four main parts and conclusions. In the first part of the article the conception and the development of the principle of legitimate expectations is discussed. The principle of legitimate expectations originates from the German public law and is known as the principle of “*Vertrauensschutz*”. In the period between 1970 and 1980 years the Court of Justice of the European Communities began to apply this principle in its legal practice. The principle of legitimate expectations protects the interests of the persons, who are entitled by legal system to expect certain results, in case they act legally.

The second part of the article reveals the links of the principle of legitimate expectations with other fundamental principles: the principle of the rule of law, the principle of proportionality, the principle of the legal certainty. The problems, which occur harmonizing the principle of the protection of legal expectations and the principle of nondiscrimination, are revealed.

The third part of the article presents the development of the doctrine of the principle of the legitimate expectations in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Communities. The selection of situations, when the expectations of a person are considered legitimate and justifiable, is made. Also the circumstances, which can influence the rise of legitimate expectations, are indicated. The situations, when the expectations of a person are not acknowledged as legitimate, are presented.

The fourth part of the article discusses the models of the protection of legitimate expectations, they are: procedural protection of legitimate expectations; substantive protection of legitimate expectations; compensatory protection of legitimate expectations.

\* The head of the Department of Administrative Law and Proceeding in Kaunas, Mykolas Romeris University, Police Faculty.